

La reforma laboral de 2002 y sus impactos: in medio stat virtus*

*Elkin Castaño
Hugo López Castaño
Remberto Rhenals***

Introducción. I. Evolución del mercado laboral colombiano. II. La reforma laboral y sus impactos sobre la cantidad y la calidad del empleo. Conclusiones. Referencias.

Resumen

En este artículo se presenta la evolución del mercado laboral colombiano, tanto en el largo como en el corto plazo, así como una evaluación de los impactos de la reforma laboral de 2002 sobre la generación y calidad del empleo. Las estimaciones muestran que el empleo en las siete áreas metropolitanas más importantes hubiese sido, en promedio para el período 2003(1) a 2004(2), 3,4% más bajo de no haberse aprobado la reforma. Ésta ha contribuido también a otros impactos favorables: un incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades; la estabilidad del empleo asalariado ha comenzado a elevarse en las empresas de más de 10 trabajadores, pero los efectos definitivos sólo se verán en el largo plazo, y algunas de las

ocupaciones más dinámicas subieron ligeramente la jornada semanal, muchas la redujeron, pero casi todas han visto crecer el salario real por mes y por hora y la cobertura de la seguridad social.

Palabras claves: tasas de empleo y desempleo, participación laboral, flexibilización laboral, reforma laboral, reformas estructurales, empleo de buena y mala calidad, empleo informal.

Abstract

In this article the evolution of the Colombian labor market is presented, as much in the long term as in the short term, as well as an evaluation of the impacts of the labor reform of 2002 on the generation and quality of the employment. The used estimations show that in the

* Este artículo es una síntesis de un estudio sobre los impactos de la reforma laboral, realizado por los autores para el Ministerio de Protección Social: "Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo". Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica –CIDE–, Medellín, diciembre de 2004.

** Hugo López Castaño: Director CIDE; Elkin Castaño y Remberto Rhenals: Profesores Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Antioquia. Los autores están en orden alfabético.

seven more important metropolitan areas had been, in average for the period 2003(1) 2004(2), 3,4% under not to be had approved the reform. This one has also contributed to other favorable impacts: an undeniable increment in the quality of the employment in the great cities; the stability of salaried employment has begun to rise in the companies of more than 10 workers, but the definitive effects will be only seen in the long term, and some of the most dynamic occupations raised the weekly day slightly, many reduced it, but almost all has seen grow the real wage per month and hour and the cover of the social security.

Keywords: employment and unemployment level, labor participation, labor flexibilization, labor reforms, structural reform, good and bad quality employment, informal employment

Introducción

Recientemente (2002) se aprobó en Colombia una serie de modificaciones a la legislación laboral. Esta reforma constituye una de las estrategias del Gobierno actual en materia de empleo. Los retos en este frente son grandes puesto que, con buena suerte, si la participación laboral (que se elevó ligeramente en 2002) no crece en adelante más, en el cuatrienio 2003-2006 el simple crecimiento vegetativo de la población en edad laboral (2,2% anual) engrosará en 536.500 personas anuales la población que buscará empleo. En estas condiciones, para reducir la tasa nacional de desempleo al 10,8% en el 2006, habría que generar en promedio unos 845.000 nuevos puestos de trabajo entre 2003-2006, 7,3 veces

más que en 2002 (115.000) y casi lo mismo que en 2003, que fue excepcional en esta materia (casi 850.000).

Los cálculos muestran que el empleo en las siete áreas metropolitanas más importantes hubiera sido, en promedio para el periodo 2003(1) a 2004(2), 3,4% más bajo de no haberse aprobado la reforma. Ello significa que unos 219.000 empleos se explicarían principalmente por ésta. Y si se extrapolara esta cifra (el 3,4%) al caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma explicaría unos 260.000 empleos de los cerca de 7,8 millones de empleos medios 2003-1 a 2003-4. Esta magnitud no puede considerarse despreciable.

La reforma laboral ha contribuido también a otros impactos favorables: un incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades; la estabilidad del empleo asalariado ha comenzado a elevarse en las empresas de más de 10 trabajadores, pero los efectos definitivos sólo se verán en el largo plazo, y algunas de las ocupaciones más dinámicas subieron ligeramente la jornada semanal, muchas la redujeron, pero casi todas han visto crecer el salario real por mes y por hora y la cobertura de la seguridad social.

Este artículo es una síntesis del estudio "*Impacto de la reforma laboral sobre la generación y la calidad del empleo*", realizado por la Corporación CIDE para el Ministerio de Protección Social, al que expresamos nuestros reconocimientos. Está compuesto de tres partes, además de esta introducción. En la primera parte se presenta la evolución del mercado laboral colombiano, tanto de largo como de

corto plazo. En la segunda se examinan los impactos de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo y, en la tercera, se presentan las principales conclusiones.

I. Evolución del mercado laboral colombiano

Un examen del comportamiento del mercado laboral en las dos últimas décadas permite distinguir claramente dos fases relativamente largas. La primera, comprendida entre mediados de las décadas de 1980 y 1990, está caracterizada por una mejoría significativa en los indicadores del mercado laboral, mientras que en la segunda, que comprende la década siguiente, se observa un deterioro de dichos indicadores, aunque con una leve mejoría en los últimos años. Este comportamiento está estrechamente asociado con la dinámica del producto global. Entre mediados de los ochenta y noventa, la actividad económica colombiana registró tasas de crecimiento importantes en forma continua, exceptuando la semi-recesión de 1991. Entre 1984 y 1995 la tasa de crecimiento del PIB real se situó en 4,9% anual. Desde 1996 se inició una fuerte desaceleración de la economía que culminó con la gran contracción de la producción global a finales de la década (1998-

1999), aunque brevemente interrumpida por la burbuja de actividad económica que se registró en los trimestres II/1997-I/1998. Finalmente, los últimos cinco años (2000-2004) pueden caracterizarse como de recuperación. Aunque modesta e inestable al principio (2000-2001), se ha venido consolidando.

A. El mercado laboral mejoró entre mediados de los ochenta y noventa, se deterioró en forma dramática en el quinquenio siguiente y su recuperación reciente es muy débil

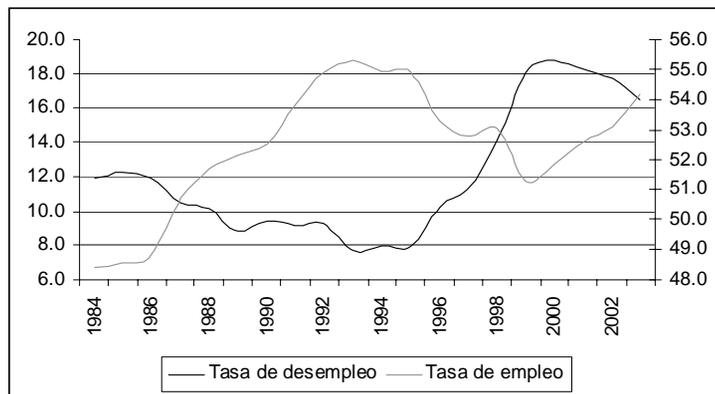
La tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas cayó de 12,2% en 1985 a 7,9% en 1995 y la tasa de empleo subió de 48,5% a 54,9% en los mismos años.¹ Este proceso de generación dinámica de empleo fue particularmente intenso en la primera mitad de los noventa, cuando las tasas de desempleo y ocupación alcanzaron, respectivamente, sus niveles mínimo y máximo (gráfico 1). De hecho, en este quinquenio, la tasa de desempleo y ocupación se situaron, como promedio anual, en su orden, en 8,7% y 54,3%. Desde la segunda mitad de dicho decenio, la tasa de desempleo comenzó a aumentar hasta alcanzar un 18,7% en 2000² y aunque se ha reducido desde entonces, todavía se encuentra en niveles históricamente altos.³

¹ Estos valores corresponden a promedios anuales.

² Las estimaciones de la Misión de Empleo (1986), creada durante el gobierno del Presidente Betancur, no estuvieron muy alejadas de los ritmos de crecimiento del PIB necesarios para reducir la tasa de desempleo a 8,0% en 1990 y de los efectos de expansiones inferiores a 4,0% sobre las tasas de desempleo. No obstante, la fuerte reducción de la tasa de desempleo en la primera mitad de los noventa coincidió con un crecimiento del PIB de sólo 4,7% anual, inferior a las estimaciones de la Misión. En efecto, según este estudio, con tasas cercanas a 5,0% esta meta (8,0%) no se podría cumplir.

³ Martínez (2003) muestra que la tasa de desempleo implícita (relación entre desocupados y ocupados) en las siete principales áreas metropolitanas registró una evolución similar.

Gráfico 1
Tasas de empleo y desempleo urbano
(Siete áreas metropolitanas)
1984-2003



Fuente: Cálculos Lasso (2002), con base en DANE, entre 1984 y 2000. DANE 2001-2004.

Por su parte, la tasa de empleo se redujo hasta 1999 (51,3%) y aumentó posteriormente, sin alcanzar los niveles previos a los de la crisis laboral. La tasa de participación laboral aumentó entre 1984 y 1992 (54,9% a 60,5%), cayó levemente hasta 1996 (59,3%) y se disparó desde entonces, situándose en 64,9% en 2003.

La tasa de subempleo y el grado de informalidad registraron una evolución relativamente similar: cayeron, aunque en forma oscilante, hasta mediados de los noventa, aumentaron hasta el 2002 y sólo han caído en forma leve recientemente. La primera se redujo de 15,0% en 1986 a 11,9% en 1994, subió a

32,6% en 2002 y solamente ha disminuido en 2004; mientras que el segundo cayó de 54,7% en 1986 a 52,3% en 1996, aumentó a 61,3% en 2002 y ha caído en los dos siguientes años. En cuanto a la duración media del desempleo, ésta se redujo levemente entre 1985 y 1995, se disparó fuertemente hasta el 2000 y posteriormente se ha reducido un poco (Martínez 2003).

Cabe señalar que el comportamiento del mercado laboral colombiano en la década del noventa fue diferente al que registró en América Latina.⁴ En los noventa las condiciones económicas fueron más favorables para los mercados laborales. Si

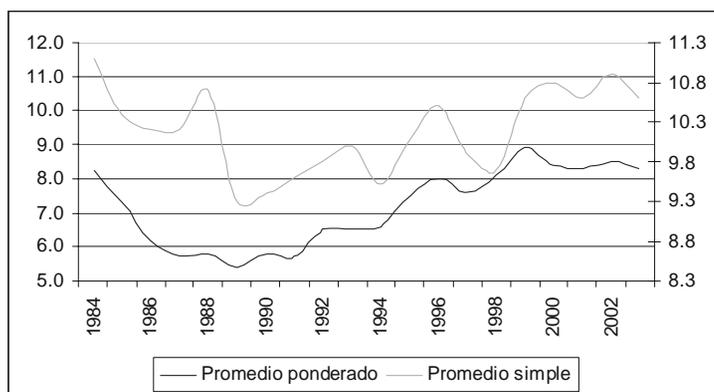
⁴ Esta diferencia no parece estar asociada ni con la evolución de la actividad económica ni de la población económicamente activa. Entre 1990 y 2000, las tasas de crecimiento anual del PIB colombiano y de América Latina fueron 2,6% y 3,1%, respectivamente; mientras que la PEA urbana creció, en su orden, 2,9% y 2,6% anual. En ambos, el crecimiento de la PEA urbana se redujo. En términos quinquenales (1985-1990, 1990-1995 y 1995-2000), su comportamiento anual fue: Colombia: 3,2%, 2,9% y 2,8% y en América Latina: 2,8%, 2,7% y 2,5%. El comportamiento del PIB real en los últimos dos quinquenios fue: Colombia: 4,3% y 0,9% y América Latina: 3,1% en ambos.

bien la crisis de finales de la década frenó nuevamente la expansión económica, el crecimiento promedio anual de la región fue, entre 1990 y 1999, de un 3,0%. Además, el aumento de la población activa es más lento por motivos demográficos y, como consecuencia de una mejoría en el nivel educativo general y de un aumento menor de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, la oferta muestra mejor calificación y mayor experiencia. Paralelamente, la incorporación de la mujer sigue creciendo. La productividad laboral media, al igual que las remuneraciones reales, han repuntado.⁵ No obstante, la evolución del empleo, tanto cuantitativa como cualitativamente, es insatisfactoria.

Según cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CE-

PAL), la tasa de desempleo urbana (gráfico 2) y la duración de la desocupación en la región aumentaron en forma prácticamente continua a lo largo de dicha década, mientras que la tasa de empleo cayó. En general, los indicadores laborales se deterioraron persistentemente en este decenio. De hecho, por ejemplo, Altenburg, Qualmann y Weller (2001) señalan que, durante los noventa, los mercados de trabajo de la región se caracterizaron, en general, por la limitada capacidad de sus economías para generar puestos de trabajo productivo, crecientes niveles de desempleo, una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y no calificada y una elevada disparidad en las condiciones de empleo entre hombres y mujeres.

Gráfico 2
América Latina: Tasa de desempleo urbano
1984-2003



Fuente: CEPAL, con base en estadísticas nacionales.

⁵ La crisis de los ochenta redujo las remuneraciones reales, a menudo en combinación con altas tasas de inflación. En 1990 los salarios reales en la industria estaban un 15,3% y los salarios mínimos urbanos incluso un 31,6% por debajo de su nivel en 1980 (OIT, 1998).

La relación entre el crecimiento económico y desempleo se modificó en los noventa. Una regresión simple entre las tasas de crecimiento anuales del PIB y la consiguiente variación de la tasa de desempleo (como promedio regional ponderado) para los períodos comprendidos entre 1981 y 1990 y 1991 y 1999 respectivamente, revela, con gran consistencia dentro de ambos períodos, un claro cambio en la relación entre estas dos variables: mientras que en los ochenta, el crecimiento de un poco más de un 1,0% conllevó una baja del desempleo abierto; en los noventa esto mismo recién ha ocurrido con un crecimiento superior a un 4,0%.

B. Los factores explicativos: actividad económica, salarios y reformas estructurales

Como se sabe, la evolución del mercado laboral es resultado de factores de naturaleza macro y microeconómica, que inciden tanto en la oferta como en la demanda laboral. En particular, en la década de los noventa, principalmente durante la primera mitad, se registraron grandes transformaciones en las políticas económicas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el campo de las denominadas políticas estructurales o microeconómicas. El objetivo común de estas reformas fue facilitar el funcionamiento de los mercados con el fin de mejorar la productividad y el crecimen-

to económico. Este conjunto de transformaciones incidieron en la dinámica y características del mercado laboral. En estas condiciones, la evolución del mercado laboral, particularmente en los noventa, fue resultado de un conjunto de factores: políticas macroeconómicas, *shocks* globales y sectoriales y reformas estructurales a los mercados de bienes y factores, por ejemplo.

1. El comportamiento de la actividad económica

La evolución macroeconómica de un país⁶ constituye, quizás, el determinante principal del ritmo y la calidad en la generación de puestos de trabajo. Esta evolución impacta el mercado laboral por dos vías: el crecimiento del PIB y el comportamiento de los salarios reales. De un lado, el ritmo de crecimiento de la actividad económica genera variaciones en la tasa de desempleo, como resultado de sus efectos sobre la demanda y la oferta de mano de obra. La generación de empleo está asociada directamente con la intensidad de la actividad económica, mientras que la tasa de participación laboral varía como resultado de la disminución de ingresos, en épocas de recesión, o aumentos en las posibilidades de empleo, en épocas de expansión. Esto puede explicar el hecho de que no registre una relación estrecha y sistemática con el ciclo del producto global.⁷ De otro lado,

⁶ La dinámica sectorial de la producción y los cambios tecnológicos y de organización empresarial que registra el proceso productivo inciden también en el comportamiento del mercado laboral. Además, dependiendo de la naturaleza de los choques (globales y sectoriales), los efectos sobre el mercado laboral pueden ser diferentes (para Colombia ver, por ejemplo, Sánchez, Salas y Nupia 2003).

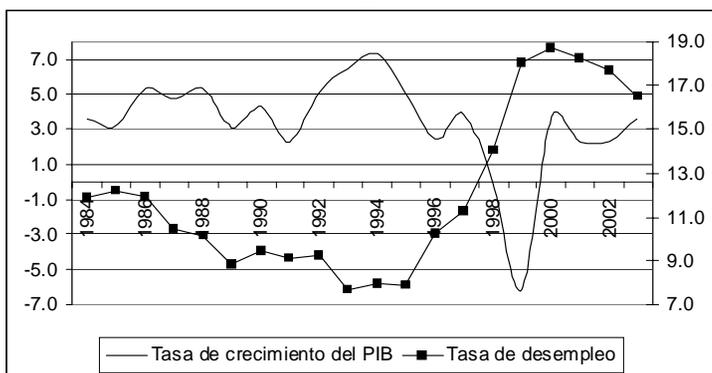
⁷ Según algunos estudios puede ser caracterizada como levemente contracíclica. Puede aumentar también por factores estructurales.

existe una asociación positiva entre el ciclo de la economía y los ingresos laborales, especialmente para ciertos grupos de trabajadores (informales, por ejemplo). Adicionalmente, el desempeño económico global incide de manera diferenciada en los distintos grupos de población, amén de los cambios en la estructura de la fuerza laboral (Shimer, 1998, entre otros).

En el gráfico 3 se presenta el comportamiento del PIB y de la tasa de desempleo urbanos. Como puede observarse, la evolución de largo plazo de la tasa de desempleo está estrechamente asociada con la registrada por el producto global urbano:⁸ en la fase de disminución de la primera (1985-1995), el PIB urbano registró un dinamismo significativo

(4,7% anual); en la etapa de fuerte ascenso (1996-2000) se produjo una gran contracción de su ritmo de crecimiento (0,7% anual) y durante su leve descenso (2001-2003), el PIB urbano creció modestamente (2,7% anual). Este comportamiento de la tasa de desempleo fue resultado principalmente de la evolución de la tasa de empleo, puesto que la participación laboral registró una tendencia ascendente en prácticamente todo el período (1985-2003). De igual manera, la calidad del empleo (tasas de subempleo, salarización e informalidad y los ingresos laborales reales) y la duración media del desempleo mejoraron con el mayor y se deterioraron con el menor ritmo de crecimiento del producto real urbano.

Gráfico 3
PIB y desempleo urbanos



Fuentes: Tasa de desempleo: Cálculos Lasso (2002), con base en DANE, entre 1984 y 2000. DANE: 2001-2004. PIB: 1984-1994: GRECO, con base en DANE. 1995-2003: DANE.

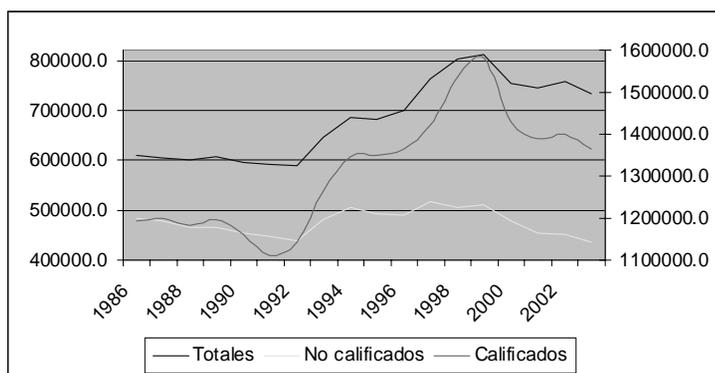
⁸ Los productos global y urbano registran tasas de crecimiento que se mueven sistemáticamente en la misma dirección y son bastante similares, no sólo en períodos medios o largos sino también entre un año y el siguiente. Esta asociación no puede considerarse como un fenómeno simplemente estadístico, es decir, como una relación espuria entre la evolución del todo y la correspondiente a una parte, por muy importante que sea. Existen, además, factores del crecimiento económico que operan principalmente o de forma exclusiva en ciertos sectores de la actividad económica y, por ello mismo, tienden a expandir tanto el crecimiento de estos como el del producto global (Posada y Rhenals, 1988).

2. Los ingresos reales medios de los trabajadores aumentaron en los noventa y cayeron posteriormente

Los ingresos laborales medios reales variaron poco entre 1986 y 1992. De hecho, en estos seis años acumularon una pérdida de 3,6%. En cambio, entre 1992 y 1999 se elevaron vertiginosamente, creciendo a una tasa anual media de 4,2%,⁹ cayeron en los primeros años de la década actual (9,2% entre 1999 y 2003) y sólo muy recientemente parecen estar recuperándose. Tanto los ingresos reales de los trabajadores calificados como de los no calificados registraron el mismo comportamiento (gráfico 4), pero la brecha se amplió desde principios de los noventa.

Los salarios reales medios de obreros y empleados (públicos y privados) fueron los determinantes de la evolución de los ingresos laborales: cayeron 8,9% entre 1984 y 1992 y se elevaron fuertemente en los siguientes años de la década: 5,0% anual en el período de mayor auge (1992-1995) y 4,5% entre 1995 y 1999, pese a la drástica alza que por ese entonces registraba la tasa de desempleo. La indexación salarial y las convenciones laborales dan cuenta de este fenómeno. Debido a ello, y no obstante el rápido ritmo de crecimiento de la economía, el empleo urbano perdió dinamismo y se expandió a tasas decrecientes (1992-1995), para contraerse en la segunda mitad de los noventa con la fuerte desaceleración de la economía.¹⁰ Como

Gráfico 4
Evolución de los ingresos laborales reales
(Siete áreas metropolitanas)
1986-2003



Fuente: DANE.

⁹ Por debajo de un cierto nivel de desempleo, el mercado laboral empieza a presentar tendencias salariales inflacionarias. Aunque, en Colombia, la magnitud de este nivel (tasa natural de desempleo o NAIRU) ha sido objeto de debates, Núñez y Bernal (1998) encontraron una franja entre 10,0% y 12,0% para los noventa.

¹⁰ El empleo en las siete principales áreas metropolitanas aumentó 4,9% anual entre 1986 y 1992, 3,0% anual entre 1992 y 1995 y solamente 0,8% anual entre 1995 y 1999.

puede observarse en el gráfico 8, el ajuste de los salarios reales fue posterior a la crisis económica: en los cuatro primeros años de la década actual acumularon una reducción de 9,7%, que parece estar revirtiéndose recientemente. Esta reducción, conjuntamente con la recuperación de la economía, contribuyeron al aumento nuevamente del empleo: 4,2% entre 1999 y 2003 en las siete principales áreas metropolitanas. Por su parte, los ingresos reales medios de los trabajadores independientes siguieron estrechamente el comportamiento de la actividad económica.

Los ingresos reales de los profesionales aumentaron de manera vertiginosa entre 1991 y 1995 (5,1% anual), mientras que entre 1982 y 1991 sus ingresos cayeron en relación con el trabajo simple (al salario mínimo): de 5,8 a 4,8 veces.¹¹ Este comportamiento parece reflejar un cambio estructural de la demanda laboral a favor del empleo calificado (Kugler, 2003). De hecho, la participación de las personas con educación superior (completa e incompleta) en el empleo urbano de las siete principales áreas metropolitanas, que aumentó suave y tendencialmente entre 1982 y 1991 (13,0% a 20,0%), se estabilizó alrededor de 20% entre 1991 y 1995 en el mismo momento en que los salarios de los profesionales

se dispararon: pasaron, en términos del mínimo legal de 5,0 a 6,3 veces (López y Rhenals, 1998). Solamente desde 1996, cuando la desaceleración y crisis de la economía afectó sus “salarios” (los ingresos laborales reales de los profesionales aumentaron 4,4% anual entre 1995 y 1999 y se redujeron 3,7% anual en los cuatro años siguientes), la importancia de este empleo volvió a crecer: 24,1% en 1999 y 28,3% en 2003.

No ocurrió lo mismo con los trabajadores más desprotegidos. El salario mínimo real (que rige las remuneraciones de los trabajadores asalariados simples) perdió un 8.6% entre 1986 y 1991, se mantuvo prácticamente estable hasta 1997 y aumentó en forma rápida en los años posteriores,¹² contrario a la tendencia en casi toda la región. Esta alza de los salarios reales de los diferentes grupos de trabajadores debió frenar la expansión del empleo en el auge y aumentar más el desempleo en la fase de contracción de la actividad económica.¹³ De hecho, el empleo asalariado privado (empleados y obreros particulares), que había aumentado 6,4% anual entre 1984 y 1993, prácticamente se estancó en los siete años siguientes (cayó 0,6% anual). Como porcentaje del empleo urbano, que había aumentado de 49,9% en 1984 a 55,8% en 1994, cayó a 47,2 % en 2001.

¹¹ Los ingresos reales de los profesionales cayeron 3,3% entre 1984 y 1991.

¹² Según cálculos de Heckman (2002) para varios países, los aumentos en la relación salario mínimo/salario promedio generan alzas en las tasas de desempleo.

¹³ No cabe esperar aumentos en la productividad del trabajo de estas magnitudes.

3. Las reformas estructurales de los noventa y sus efectos sobre el mercado laboral

Con base en la literatura sobre los efectos de las reformas estructurales en el mercado laboral en América Latina, Lora (2004) muestra que la evidencia estadística no permite afirmar que la apertura comercial haya reducido los niveles totales de empleo, aumentado el desempleo o generado reasignaciones sustanciales de la ocupación entre sectores. En cambio, si parece haber tenido efectos negativos sobre los salarios reales y la calidad del empleo (aumento del empleo sin seguridad social y otros beneficios o en empresas de hasta cinco trabajadores). También parece haber contribuido a ampliar las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados. Las privatizaciones, por su parte, afectaron a los trabajadores despedidos, pero la creación de empleo directo y por terciarización de las nuevas empresas compensó las pérdidas (Lora, 2004).

En Colombia, donde la apertura externa se realizó en forma algo más rápida y completa que en el promedio de la región, el empleo total creció 2,4% en los noventa. No obstante, existe evidencia sobre sus impactos negativos, aunque modestos, en el empleo industrial y en las brechas salariales, especialmente en la industria, debido a que aumentó la demanda relativa de trabajadores con mayor calificación (Cárdenas y Gutiérrez, 1997 y Robbins, 1996; citado por Lora, 2004).

En materia laboral, el área de menos reforma entre las políticas estructurales pro-mercado más importantes, solamente unos pocos países flexibilizaron algunos aspectos de la legislación laboral para facilitar el funcionamiento de este mercado. Debido a que hubo reformas en una y otra dirección, la legislación laboral, en promedio, no se flexibilizó en América Latina. Colombia fue uno de los pocos países que implementó medidas para suavizar las normas de protección del empleo y facilitar las condiciones de contratación laboral (Lora, 2004). En particular, las leyes 50 de 1990 y 100 de 1993 contemplaron una serie de aspectos que modificaron la relación laboral en el país.

¿Qué tanto avanzó Colombia en materia de flexibilización del mercado laboral? En el gráfico 5 se muestra la evolución de un índice de políticas estructurales¹⁴ entre 1985 y 1999 para Colombia y América Latina correspondiente al área laboral. En este caso considera la flexibilidad de la legislación en cinco aspectos: contratación, costos de despido al año de trabajo, costos de despido a los diez años de trabajo, sobrecostos por jornadas extras y contribuciones a la seguridad social (Lora, 2001).

Como puede observarse en el gráfico 5, este período se caracteriza por la ausencia de reformas laborales importantes en la región. De hecho, en la mayoría de los países los procesos de reforma de principios o mediados de la década, que fueron modestos y breves, se reversaron

¹⁴ Este índice busca medir la libertad de mercado que permiten las políticas económicas y se mueve en un rango entre 0 y 1 (de menor a mayor libertad), es decir, mide la profundidad de las reformas pro-mercado.

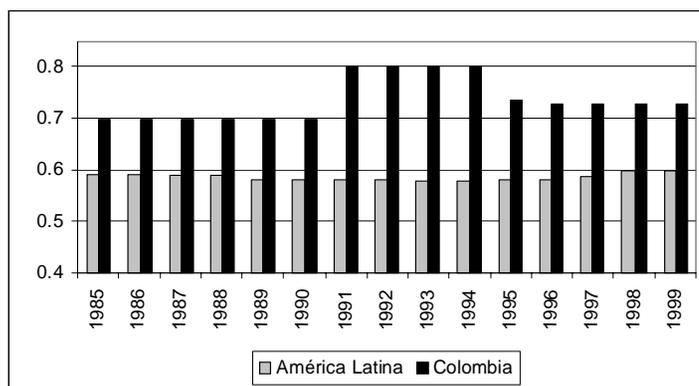
posteriormente. Según este índice, Colombia constituye uno de los países que más avanzó en la región, durante los noventa, en flexibilizar el mercado laboral.¹⁵ Sin embargo, los avances de la Ley 50 se reversaron parcialmente con la Ley 100.

Los cálculos de los efectos de las reformas en los costos no salariales (como porcentaje del salario) muestran que cayeron con la Ley 50 de 1990 y aumentaron fuertemente con la Ley 100 de 1993 (Ocampo, 1987; Cárdenas, Kugler y Bernal, 1998; Reyes, 1994 y Bernal y Cárdenas, 2003, entre otros). En cambio, los impactos de las reformas sobre el empleo (cantidad y calidad) y la productividad laboral son objeto de una gran controversia. No obstante, la evidencia disponible tiende a mostrar que estos

impactos fueron positivos, aunque limitados (Kugler, 2003; Bernal y Cárdenas, 2003, por ejemplo).

El comportamiento diferente de las tasas de desempleo durante los noventa en Colombia (reducción hasta 1995 y aumento posterior) y América Latina (alza en toda la década) parece ser menos favorable a los impactos negativos de las reformas en materia de empleo. En efecto, mientras que Colombia avanzó en flexibilizar el mercado laboral en esta década, la mayoría de los países de la región retrocedieron.¹⁶ De hecho, la literatura muestra que, aunque sus efectos sobre el empleo agregado son muy modestos, la flexibilidad laboral reduce las fluctuaciones de muy corto plazo en el empleo y tiene impactos positivos sobre

Gráfico 5
América Latina y Colombia: índice de reforma laboral



Fuente: Lora (2001)

¹⁵ La flexibilidad del mercado laboral colombiano, por lo menos, con respecto a América Latina es objeto de controversia. Según diferentes cálculos, Colombia oscila en América Latina entre un país promedio y uno de alto grado de protección del empleo. Un cálculo de Pagés y Heckman (2000), que intenta medir el costo marginal de despedir un trabajador con contrato a término indefinido, sitúa a Colombia entre los países de mayor costo: puesto 30 de 36 países (20 de América Latina y El Caribe, 11 de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Australia).

¹⁶ En los otros frentes, Colombia fue bastante similar a la región.

la demanda de trabajadores más jóvenes y menos educados. Para Colombia, Kugler (2003) muestra que las reformas laborales de 1991 y 1993 aumentaron la inestabilidad del empleo, pero redujeron la duración media del desempleo.

C. La coyuntura laboral reciente

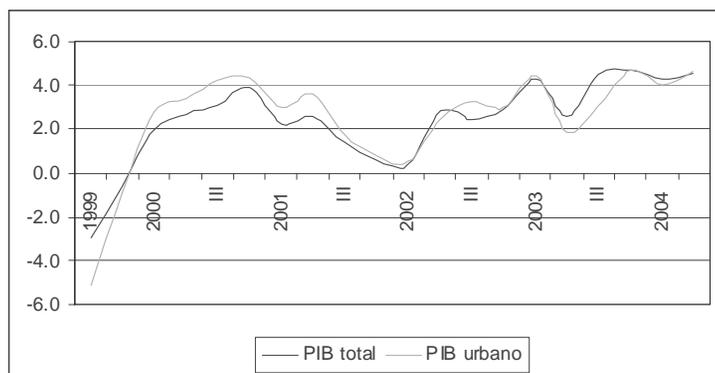
Como se señaló, la actividad económica comenzó desde el 2000 un proceso de recuperación que, aunque modesto e inestable en sus inicios (2001-2002), ha venido consolidándose (gráfico 6). Como resultado, la tasa de desempleo total se ha reducido levemente (en las siete principales áreas metropolitanas cayó de 18,7% en 2000 a 16,5% en 2003) y todavía se encuentra en niveles muy superiores a los de la crisis de los ochenta. Por su parte, el empleo se ha recuperado un poco: la tasa

de empleo en las mismas áreas pasó de 51,8% a 54,2%.¹⁷

1. La dinámica del empleo global se está desacelerando por un efecto de reemplazo (los buenos empleos suben, los malos disminuyen y el neto no crece tanto como antes).

En 2003 se crearon, a nivel nacional, unos 847.000 empleos, cifra 7,4 veces más que en el 2002 (apenas 114.000). Este extraordinario dinamismo (un incremento del 5,1%) ocurrió tanto en las 13 áreas metropolitanas principales, donde la ocupación creció 5,9% (la generación anual de nuevas plazas pasó de 107.000 en 2002 a 166.000 en 2003), como en las demás cabeceras municipales donde creció 5,0%, generando

Gráfico 6
Tasas de crecimiento del PIB trimestral
(Tasas anuales)
1999/III – 2004/II



Fuente: DANE.

¹⁷

En las trece áreas metropolitanas, la tasa de empleo aumentó de 52,6% en 2000 a 53,8% en 2003 y la tasa de desempleo disminuyó de 17,2% (18,2% en 2001) a 16,7%, respectivamente. A nivel nacional, la primera aumentó de 50,6% en marzo de 2000 a 53,3% (promedio) en 2003 y la segunda cayó en los mismos períodos de 16,6% a 14,1%.

465.000 nuevas plazas (vs. 168.000 en el 2002), y como en las zonas rurales donde se elevó en 4,8%, es decir, en 216.000 plazas (vs. una pérdida de 161.000 en 2002). No obstante, en 2004 la dinámica del empleo parece estar otra vez perdiéndose.

En efecto, la generación anual nacional de nuevos empleos –que había sido de

787.000 a septiembre de 2003- se ha reducido en 2004 (apenas 170.000, también a septiembre). De hecho, se había detenido casi completamente durante el segundo trimestre (25.000) y sólo ha comenzado a repuntar otra vez en el tercer trimestre. Aunque la pérdida de dinamismo de la ocupación ha sido general, se notan grandes diferencias por áreas geográficas.

Gráfico 7.

Creación anual de empleo (plenos, subempleos y total neto) por trimestres y áreas geográficas (en miles)

(A) Nivel Nacional

(B) 13 áreas metropolitanas

(C) Pequeñas cabeceras

(B) Zonas rurales

2. La calidad del empleo se elevó considerablemente en 2003. En 2004 ha seguido elevándose en las grandes ciudades, pero ha comenzado a deteriorarse en las pequeñas cabeceras y en las áreas rurales

A pesar de la desaceleración reciente en la generación de nuevos plazas de trabajo, la economía —particularmente la urbana— sigue generando empleos de buena calidad a tasas aceptables, es decir, ha venido reemplazando empleos “malos” por empleos “buenos”. Por eso la generación *neta* de plazas de trabajo no es tan considerable como en 2003 (las buenas aumentan pero las malas se reducen). Y, por eso, porque la calidad del empleo sigue mejorando y, con ella, los ingresos de los hogares, las familias han comenzado a retirar del mercado laboral a sus miembros secundarios (la participación laboral se ha reducido) haciendo que el desempleo siga bajando, a pesar de que la ocupación total no crece como lo hizo en 2003.

En las 13 áreas metropolitanas principales (gráfico 7 B), toda la creación de empleo del 2002 fue explicada por los “malos” empleos (el subempleo), pues el empleo “bueno” (el pleno empleo) se redujo durante todo el año. Desde el primer trimestre de 2003 —coincidiendo con la entrada en vigencia de la reforma laboral— se comenzaron a generar “buenos empleos” adicionales (un promedio trimestral de 287.000 plazas frente al mismo trimestre del año anterior), mientras que el “empleo malo” (el subempleo) prácticamente se mantuvo estable. Por eso, prácticamente todas las nuevas plazas de trabajo generadas en 2003 corres-

pondieron a empleos “buenos” (empleo total menos subempleo).

En 2004 el número de trabajadores subempleados ha caído y los empleos “buenos” han seguido elevándose en cifras similares a las de 2003. Frente a los tres primeros trimestres de 2003, en los primeros tres de 2004, esas 13 áreas tenían 260.000 empleos “buenos” adicionales y 105.000 empleos “malos” menos (el empleo adicional neto se había elevado en 155.000 plazas).

En las pequeñas cabeceras (gráfico 7 C) el “pleno empleo” creció en 2003 y el subempleo se redujo. En los dos primeros trimestres de 2004 pasó lo inverso y sólo en el tercer trimestre la situación ha comenzado a enderezarse. No obstante, cuando se promedian los tres trimestres de 2004 (frente a los primeros tres trimestres de 2003), los malos empleos volvieron a elevarse (23.000 adicionales) y la creación de buenos empleos se desaceleró (52.000 en vez de 518.000). El resultado medio hasta septiembre fue una menor generación de empleo y una reducción en su calidad.

En las zonas rurales (gráfico 7 D), el deterioro en 2004 ha sido más marcado. En 2003, el pleno empleo había aumentado considerablemente y el subempleo había caído. Hasta el segundo trimestre de 2004 las buenas plazas se redujeron y las “malas” se elevaron. Solo en el tercer trimestre la situación comenzó a revertirse. A pesar de este signo positivo, el promedio de los tres trimestres muestra que los buenos empleos han caído frente a 2003 en 164.000 y los malos han crecido en 112.000, para una pérdida neta de 53.000 empleos.

Además de los problemas metodológicos que tiene la medición del empleo rural, la razón parece estribar en el comportamiento del PIB agropecuario. Las cifras recientes del DANE referentes a los primeros tres trimestres de 2004 revelan que (frente al mismo periodo de 2003) el crecimiento del PIB agropecuario se desaceleró, pasando de 3,2% (2002/2003) a 2,1% (2003/2004). De hecho, en el tercer trimestre de 2004, el valor agregado del sector disminuyó en 0,12% si se le compara con el mismo período de 2003. Este comportamiento se explica principalmente por el descenso en café sin tostar no descafeinado en 17,3%. Los cultivos ilícitos contribuyen a explicar el fenómeno desde que, sin ellos, el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca presentó una variación positiva de 0,8% con relación al mismo trimestre de 2003.

A pesar del menor dinamismo en la generación neta de nuevas plazas de trabajo, la participación laboral ha venido cayendo recientemente, arrastrando hacia abajo el desempleo.¹⁸

II. La reforma laboral y sus impactos sobre la cantidad y la calidad del empleo

La estrategia de empleo del Gobierno descansa en un conjunto de políticas dirigidas a recuperar el crecimiento económico, fortalecer la capacitación y cali-

ficación para el trabajo, ampliar la cobertura de la educación básica y superior, flexibilizar algunos aspectos de la legislación laboral con el propósito de facilitar el funcionamiento de este mercado y ampliar los mecanismos de protección social de la población desempleada, además de los programas de apoyo directo al empleo.

Como puede observarse, la reforma laboral no es sino una de las estrategias con que cuenta el Gobierno para responder al reto del desempleo. Esta reforma pretende remover una serie de obstáculos que limitan la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo productivo. Aún más, solamente algunas de sus disposiciones tienen efectos directos y rápidos sobre la demanda de trabajo.

A. Las modificaciones de la reforma

La reforma laboral (Ley 789 de 2002) puede ser agrupada en cuatro grandes partes desde el punto de vista de sus propósitos. La primera comprende aquellas disposiciones que buscan estimular la demanda de trabajo, tanto en forma permanente (suavización de las normas de protección del empleo¹⁹ y de las condiciones de contratación laboral) como coyuntural. Entre las permanentes se encuentran: ampliación de la jornada ordinaria, reducción de los recargos para el trabajo nocturno, dominical y festivo, disminución de las indemnizaciones por despido

¹⁸ Cabe señalar que los subsidios a los desempleados creados por la Ley 789 de 2002 no desalientan la participación laboral, debido a que la búsqueda activa de trabajo es una condición para percibirlos.

¹⁹ Estas normas, aunque en épocas de problemas económicos reducen los despidos, en períodos de buena situación económica probablemente limiten o dificulten la contratación. La evidencia empírica muestra que los efectos de la flexibilización laboral (suavización de las normas de protección) sobre el empleo son modestos y posiblemente difieren de un país a otro, según las circunstancias en que se llevan a cabo las reformas (Lora, 2004).

sin justa causa y eliminación de la discontinuidad existente en este tipo de indemnizaciones entre trabajadores de menos y más de diez años de antigüedad en la empresa. Por su parte, las de naturaleza coyuntural comprenden las relacionadas con los regímenes de subsidio y de aportes para la promoción del empleo. La reforma crea los subsidios contracíclicos (se activan en épocas de recesión) a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar; excluye, durante máximo cuatro años, del pago de los parafiscales a los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en 2002, siempre y cuando pertenezcan a los grupos de población más vulnerables y la tasa de desempleo nacional exceda el 12%, e introduce un programa de crédito para empresas pequeñas y medianas. Se trata de incentivos transitorios orientados a incrementar la demanda de empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

La segunda parte comprende una serie de medidas de protección social y de capacitación de los desempleados: creación de un subsidio temporal al desempleo; a los desempleados vinculados anteriormente a de las Cajas de Compensación se les extiende por un año más los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social desarrollados por estas entidades, además recibirán un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo legal mensual dividido en seis cuotas mensuales, así como capacitación para su inserción laboral; obligación del SENA de destinar el 25% de sus recursos en capacitación de la población desempleada y creación de un subsidio equi-

valente para los jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas.

La tercera parte comprende las modificaciones de los contratos de aprendizaje y la regulación del mercado laboral de este segmento de población. Estos contratos no podrán ser superiores a dos años, permiten una remuneración de hasta 50% del salario mínimo durante la fase lectiva y hasta de 75% en la fase práctica (100% cuando la tasa de desempleo nacional sea inferior a 10%) y establece la obligatoriedad de contratar aprendices a las empresas de quince o más trabajadores. Esta obligación se puede sustituir con el pago de una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. Estos recursos se destinarían a financiar las iniciativas empresariales desarrolladas por los aprendices, mediante la creación de un fondo (Emprender) en el SENA. Estas medidas pueden incluirse más bien entre las políticas de capacitación, aunque la mayor demanda de aprendices puede considerarse, alternativamente, como nuevos empleos o como sustracción de oferta laboral. No se trata, estrictamente hablando, de generación directa de empleo.

La cuarta parte comprende una serie de disposiciones administrativas que faciliten el logro de la reforma: organización y funcionamiento de las cajas de Compensación Familiar y constitución del sistema de protección social y de la Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de generación de empleo. Además, se establecen otras disposiciones como la posibilidad de repartir hasta el

10% de las utilidades a través de acciones a los trabajadores que no devenguen más de diez SMMV y se da libertad a los empleados públicos de colocar los recursos de las cesantías en cualquiera de los fondos existentes.

Como puede observarse, algunas disposiciones de la reforma tienen efectos directos y de corto plazo sobre la demanda de empleo, otras pueden tener impactos indirectos y de más largo plazo, mientras que otras tienen propósitos diferentes. Pero, además, afectan la estabilidad del empleo, la duración del desempleo, la composición del empleo por edad, sexo y nivel de calificación, por ejemplo, y la calidad de la ocupación. De esta forma, un análisis de sus impactos debería incluir todos estos aspectos.

Conjuntamente con la reforma laboral, se aprobó la Ley 797 de 2003 que decretó un aumento de las cotizaciones para pensiones en dos puntos porcentuales, aunque en forma gradual: un punto en 2004, medio punto en 2005 y otro medio en 2006. Este aumento puede ser mayor desde el 2008, cuando el gobierno puede incrementar las cotizaciones en un punto adicional dependiendo del crecimiento de la economía. Los efectos de estos aumentos serían contrarios a los que se buscan con la reforma laboral.

B. Los impactos esperados de la reforma

A manera de resumen, la reforma laboral disminuye los costos laborales para las empresas con operación nocturna, dominical y en festivos; reduce en forma transitoria dichos costos para las empresas que contraten trabajadores de grupos vulnerables y estudiantes; hizo menos

oneroso el despido de trabajadores antiguos; permite la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo y establece la obligatoriedad de contratarlos para aquellas empresas con quince o más trabajadores; fortalece la capacitación para el empleo y crea un sistema de protección social al desempleado.

Además de sus probables efectos favorables sobre la demanda de empleo (creación de nuevos puestos de trabajo y aumento en las horas contratadas), la reforma puede tener impactos positivos en la estabilidad laboral, en la productividad media del trabajo y en la calidad del empleo (formalización del empleo y disminución del subempleo, entre otras). Algunos de estos efectos seguramente necesitarán de un tiempo mayor para materializarse plenamente.

Incluyendo el incremento en el número de aprendices, el Gobierno Nacional estimaba el impacto de la reforma laboral en unos 486.000 empleos (cuadro 3). De ellos, asignaba el 32% a los nuevos aprendices; el 20% a la ampliación de la jornada ordinaria (de 6 p.m. a 10 p.m.) y a la disminución de los recargos (especialmente en los dominicales y festivos); el 29% a la reducción de los costos de despido y el 19% a la reducción de los parafiscales para las empresas que crearan nuevos empleos (cabe recordar que aún suponiendo que la exención por cada nuevo empleo creado generara los impactos estimados, la Ley 797 de 2003 elevó en 2 puntos los parafiscales para cubrir parcialmente el déficit actuarial pensional). La expectativa era que el 27% de esa cifra, es decir, unos 134.000 nuevos empleos, fuera generado en el primer

Cuadro 1.
Efectos supuestos de la reforma laboral

	2.003	2.004	2.005	2.006	Total
Reforma a la empleabilidad	133.786	184.551	92.619	75.108	486.064
Ampliación Jornada y Dominicales	26.160	35.997	18.106	14.884	95.147
Régimen especial de aportes	24.854	34.375	17.211	13.750	90.190
Indemnizaciones	39.450	54.564	27.319	21.826	143.159
Aprendices	43.322	59.615	29.983	24.648	157.568

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. "Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006". Bogotá, 2002.

año posterior a la reforma y un 38% adicional (185.000 empleos) durante el segundo año.

C. Los impactos de la reforma laboral

Estimar los impactos de la reforma laboral sobre la cantidad y calidad del empleo no deja de ser difícil en virtud, entre otras cosas, de su coincidencia con una expansión relativamente importante de la actividad económica y la aprobación de otras reformas con efectos (directos o indirectos) sobre el mercado laboral. De hecho, mientras que en 2002 la tasa de crecimiento del PIB fue de 1,8%, en 2003 subió a 3,9% y en los tres primeros trimestres de 2004 (con respecto a igual período de 2003) se situó en 3,7%. En estas condiciones, dado que la dinámica del empleo fue resultado de un conjunto de factores, se trata de evidencia indirecta en torno a los efectos de la reforma laboral.

1. La reforma laboral elevó la elasticidad empleo-PIB de manera sustancial y alteró las elasticidades empleo-salarios

Simplemente porque los costos laborales se reduzcan o porque el manejo del per-

sonal sea más flexible, ninguna empresa contratará nuevos trabajadores si sus ventas están disminuyendo. Pero si los mercados se expanden, una flexibilidad mayor y costos laborales menores pueden acentuar la generación de nuevos empleos. De igual manera, la respuesta del empleo a los salarios puede acentuarse o atenuarse dependiendo de la normatividad laboral.

Para poner a prueba esa hipótesis (que las reformas laborales no crean por sí solas nuevos empleos en forma significativa) la Corporación CIDE estimó, con base en los datos trimestrales de empleo y salarios (1986-2004) para las siete ciudades principales, una ecuación donde el empleo está determinado principalmente por factores de demanda. Entre las variables independientes se incluyen el PIB urbano, los salarios mínimo, calificado (del personal con algún grado de educación superior) y no calificado (trabajadores sin educación superior, muy marcados por los ingresos de los cuenta propia informales) y el efecto de refuerzo que sobre esas mismas variables- podrían tener los períodos de cambio estructural que se detectaron estadísticamente en las series: 1991, 1994 y 2003. Los dos

Cuadro 2.
Elasticidades de largo plazo del empleo al PIB urbano y a los salarios en las siete ciudades principales

	Antes del 91	Cambios estructurales (1991)	Otros cambios estructurales (1994)	Ley 789/02 y cambios estructurales (2003)
PIB Urbano	0,523	0,451	0,305	0,485
Salario Mínimo	-0,473	-0,470	-0,468	-0,469
«Salario» calificado	-0,088	-0,100	-0,104	-0,104
«Salario» no calificado	-0,375	-0,306	-0,216	-0,428

primeros coinciden con las reformas de comienzos de los años noventa (leyes 50 de 1990 y 100 de 1993 y apertura comercial y financiera). El tercero, con la entrada en vigencia de la ley 789 de 2002 (reforma laboral).

Se usó una ecuación doble logarítmica, ajustada en diferencias, donde los parámetros del PIB y los salarios son las elasticidades simples. Contiene, además, dummies para los tres períodos de cambio estructural cuyos parámetros miden el cambio que esas reformas puedan tener sobre las elasticidades empleo/PIB y empleo/salarios (que multiplican esas mismas variables). El cuadro 4 contiene las elasticidades de largo plazo (las suma de las elasticidades correspondientes a diversos rezagos de cada variable) estimadas por el modelo. Al respecto debe destacarse en el cuadro 2:

- a) Que la elasticidad empleo-PIB baja durante los noventa y vuelve a elevarse en 2003

La reducción de esta elasticidad en la primera mitad de los noventa podría explicarse, en primer lugar, por las reformas legales de esa época (leyes 50/90 y 100/93) que, al elevar el costo de los

salarios indirectos para los empresarios, los hizo probablemente más prudentes para enganchar nuevos trabajadores. Aunque la reforma a la legislación laboral (Ley 50) eliminó la retroactividad de las cesantías, la Ley 100, de seguridad social, elevó sustancialmente el costo, para los empresarios, de la seguridad social en 7,4 puntos porcentuales sobre el básico anual.

Sin embargo, la reducción de dicha elasticidad en la primera mitad de los noventa quizá se explique, principalmente, por el cambio técnico (*capital-using*) generado por la disponibilidad de divisas del período (dólares abundantes que permitieron la importación de maquinaria y redujeron el insumo de trabajo por unidad de PIB y que afectaron duraderamente la tecnología).

El alza reciente de la misma puede, en cambio, atribuirse, sobre todo, a la ley 789 de 2002. Esta flexibilizó la distribución de la jornada laboral entre horas diurnas y nocturnas y entre días normales y festivos, fenómeno que fue reforzado por el Artículo 51 de la Ley. Probablemente la reducción de los costos de despido hizo también a los empresarios menos precautelativos en el enganche de

nuevos trabajadores. Al hacerlo tendió a elevar el empleo por unidad de PIB.

- b) Aunque las elasticidades del empleo frente al salario mínimo (cerca a -0,47) y a los salarios calificados (cerca a -0,10) han sido bastante estables, la elasticidad frente a los “salarios” no calificados ha sufrido cambios considerables: se redujo durante los noventa y volvió a elevarse, casi duplicándose, desde 2003.

Ahora bien, la teoría económica asocia la mayor elasticidad-precio de un insumo a la mayor existencia de sustitutos. Si el trabajo simple no calificado sólo pudiera usarse en la producción informal, la elasticidad del empleo a ese salario sería muy baja, pero si las posibilidades de usar esa mano de obra en el sector moderno o formal se incrementaran, esa elasticidad se elevaría. La reforma laboral (en particular la extensión en la jornada diurna y los cambios en la legislación sobre dominicales y festivos) permitieron formalizar el empleo (reemplazar trabajadores informales simples, por formales) elevando el abanico de opciones laborales a disposición de los trabajadores no calificados.

Aunque la reforma laboral no fue el único cambio estructural que entró a operar en el 2003, si parece haber sido el principal. Así las cosas, resulta posible estimar con el modelo lo que hubiera pasado en ausencia de los cambios en las elasticidades generados por la reforma (al PIB y a los salarios). El resultado (cuadro 3) es que el empleo en las siete áreas metropolitanas más importantes hubiera sido, en promedio para el período 2003(1) a 2004(2), 3,4% más bajo. Ello significa que la reforma junto con otros posibles cambios estructurales del mercado laboral (pero el principal fue la reforma) explicarían unos 219.000 empleos. Y si se extrapolara esta cifra (el 3,4%) al caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma (y otros cambios estructurales del 2003) explicarían unos 260.000 empleos de los cerca de 7,8 millones de empleos medios 2003-1 a 2003-4.

Debe notarse que el impacto de la reforma tiende a amortiguarse a partir del 2004 (explicaba el 4,7% del empleo observado en el 2003-4 y apenas el 2,2% en el 2004-2). Esta amortiguación recoge la recuperación de los “salarios no calificados” que comienza a producirse

Cuadro 3.
Estimación de los impactos de la reforma laboral y otros cambios estructurales acaecidos en 2003 en el empleo de las siete ciudades principales

Trimestre	Empleo en miles						Promedio
	2003-1	2003-2	2003-3	2003-4	2004-1	2004-2	
Sin cambios estructurales 2003	6137	6216	6325	6494	6226	6310	6285
Con cambios estructurales 2003	6284	6394	6564	6817	6507	6458	6504
Impacto reforma	144	175	236	319	278	144	219
Porcentaje del empleo observado	2,3%	2,7%	3,6%	4,7%	4,3%	2,2%	3,4%

Fuente: Cálculos de los autores

en 2004 y que, como lo veremos, es el fruto de la mejora en la calidad del empleo. En las grandes ciudades, los “buenos” empleos siguen creciendo, pero como, en parte, reemplazan empleos “malos” (que se reducen), el empleo total crece mucho menos. Por eso es previsible que, aunque el PIB urbano siguiera creciendo –como lo está haciendo– a la misma tasa de 2003, el empleo no aumenta tanto en el futuro y que los impactos de la reforma sobre el volumen de la ocupación tienda a amortiguarse todavía más. Por eso la cifra esperada por el Gobierno (486.000 empleos en cuatro años) luce exagerada.

2. Incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades

Los módulos de informalidad de las encuestas de hogares de abril-junio de cada año muestran una mejora innegable del empleo en las trece áreas metropolitanas principales. Los empleos formales aportaron el 74,1% del incremento en el empleo generado entre los segundos semestres de 2002 y 2003 y el 182% (147.000 de los 81.000) de los creados entre los segundos semestres de 2003 y 2004. Como resultado de ello, *el empleo se ha venido reformatizando aceleradamente*: 40,0% (2002), 41,1% (2003) y 42,6% (2004).

El empleo asalariado (obreros y empleados) aportó el 84,4% de las nuevas plazas de trabajo creadas entre junio de 2002 y junio de 2003 y el 161% de las creadas entre 2003 y 2004. Por ello, *el grado de salarización del empleo se ha elevado*: 50,9% (2002), 51,9% (2003) y 53,0%

(2004). El aporte del empleo asalariado de las empresas privadas de más de 10 trabajadores al incremento anual del empleo fue alto en 2003 (75,1%) y ha sido todavía más considerable en 2004 (196%). En cambio, *el empleo de las microempresas ha caído en 2004* y correlativamente han bajado también los empleos informales (-66.000), sobre todo los cuenta propia no profesionales (-57.000), pero también los asalariados de microempresas (-18.000), los “servidores domésticos” (-2.000) y los ayudantes familiares (-9.000).

Paralelamente, los trabajadores cubiertos por la seguridad social se han elevado en 2004. En salud, la cobertura del régimen contributivo se incrementó en el sector formal, sobre todo entre los asalariados de empresas de más de 10 trabajadores (que fueron las que generaron empleo). Y la cobertura del sistema pensional se elevó también en el sector formal (en las empresas de más de 10 trabajadores) e incluso en el sector informal (microempresas y cuenta propia).

3. La mayor parte de los efectos de la reforma parecen haberse producido vía extensión de la jornada diurna y disminución de los recargos a los dominicales y festivos

La Ley amplió la jornada ordinaria en cuatro horas (6:00 p.m. a 10:00 p.m.) Esta extensión permite a los empleadores un ahorro de 35% (el recargo del trabajo nocturno). También redujo el recargo por el trabajo en dominicales y festivos de 100% a 75% y estableció la posibilidad

de sustituir el domingo como día de descanso. Por la magnitud de la reducción en el recargo y por su importancia en el empleo, la ampliación de la jornada ordinaria constituye la medida de mayor impacto sobre los costos salariales. Barrera y Cárdenas (2003) estiman los ahorros máximos para las empresas, como porcentaje del salario básico, en 3,5% por la ampliación de la jornada ordinaria y en 1,8% por la reducción de los recargos en dominicales y festivos 1,8%.

El modelo usado por el CIDE para cuantificar los impactos de la reforma no permite discriminar el impacto de cada uno de sus componentes. La encuesta practicada por el Ministerio de Protección Social y la Andi a unas 200 empresas (que preguntó por los aspectos de la reforma que incentivaron la contratación; los empresarios podían marcar varias opciones) sugiere que lo principal fue la modificación de la jornada ordinaria (76% de los entrevistados) y en los costos de festivos y dominicales (74%); la disminución de los costos de despido y la exención de aportes parafiscales²⁰ parecen haber tenido una importancia secundaria.

4. Algunas de las ocupaciones más dinámicas subieron ligeramente la jornada semanal, muchas la redujeron; pero casi todas han visto crecer el salario real por mes y por hora y la cobertura de la seguridad social

Las encuestas de hogares del DANE aunque no contienen información sobre

trabajo nocturno o dominical- permiten, sin embargo, conocer la evolución de la jornada semanal de trabajo (horas normalmente trabajadas, adicionales y totales), así como los salarios mensuales y por hora y el grado de afiliación a la seguridad social en salud y pensiones. Se procesaron estas cifras para las 13 áreas metropolitanas principales y por ocupaciones a dos dígitos para los segundos trimestres de 2002, 2003 y 2004. Estas cifras arrojan los siguientes hechos relevantes:

En promedio, los 48 oficios (de un total de 81) cuyo empleo creció entre los segundos trimestres de 2003 y 2004 generaron, en 2004, 278.000 nuevas plazas (contra 14.000 entre 2002 y 2003). En ellos, la jornada semanal por trabajador casi no cambió (la normal bajó un minuto y la adicional creció 8). El salario real por mes creció 6,5%, cuando en 2003 había bajado 0,6% y el salario por hora se elevó 6,3% (vs. una reducción de 1,3% en 2003). Paralelamente, la cobertura del régimen contributivo en salud creció 1,8 puntos porcentuales (lo que representa 278.000 trabajadores más) y la afiliación al sistema pensional subió 3,8 puntos porcentuales (248.000 trabajadores más). No obstante, se constatan diferencias por ocupaciones.

Las cuatro primeras ocupaciones, entre las cuales se cuentan los “empleados de contabilidad, cajeros y similares” (los cajeros de los supermercados), los “sastres, modistos y similares” (es decir, los obreros de la confección, únicos de este grupo que trabajaron más y ganaron

²⁰ Estas exenciones son naturaleza transitoria y están sujetas a una serie de condiciones especiales. Barrera y Cárdenas (2003) estiman un ahorro máximo de 0,9% en los costos laborales.

menos, pero que ganaron en seguridad social), el personal administrativo y los “arquitectos, ingenieros y similares” (responsables del 39% del incremento del empleo entre los segundos trimestres de 2003 y 2004), elevaron la jornada por trabajador en 22 minutos (la normal subió 16 y la adicional en 6). Pero también subieron más que el promedio los salarios reales mensuales (14,0%) y por hora (13,0%).

Los nueve primeros oficios (60% del incremento en el empleo) redujeron la jornada semanal en 30 minutos (la normal en 36; la adicional en 3). Los salarios reales mensuales y por hora crecieron 12,8% y 13,9% (en 2003 habían bajado). En este grupo se incluyen el personal de protección y seguridad (los celadores), cuyo empleo creció 11% (16.000 más; muchos esperaban lo contrario), cuya jornada semanal cayó 80 minutos (pero que siguen trabajando 63,6 horas) y cuyo salario mensual cayó 3,0%. No obstante, los celadores se beneficiaron de la seguridad social (16.000 más en el régimen contributivo de salud; 17.500 más afiliados al sistema pensional). Las 21 primeras ocupaciones bajaron también la jornada semanal (11 minutos menos) y subieron el salario mensual y por hora más que el promedio.

5. La estabilidad del empleo asalariado ha comenzado a elevarse en las empresas de más de 10 trabajadores. Pero los efectos definitivos sólo se verán en el largo plazo

La reducción de los costos de despido es de gran magnitud para los trabajadores

de más de diez salarios mínimos: pasan de 45 días por el primer año o fracción a 20 días; de 15 (entre uno y cinco años), 20 (entre cinco y diez años) y 40 (más de diez años) a 15 días por año después del primero de antigüedad en la empresa. Para los trabajadores de diez o menos salarios mínimos, las indemnizaciones caen para el primer año (de 45 a 30 días), aumentan entre el primer y quinto año (de 15 a 20 días por año), permanece igual hasta el décimo año (20 días por año) y se reducen posteriormente (de 40 a 20 días por año). Para este grupo de trabajadores, que constituyen el grueso de la ocupación, la reducción de estos costos es importante al principio y después de 10 años de antigüedad.

Como se sabe, estas reducciones inciden sobre los costos de ajuste o, en otras palabras, su beneficio sólo se materializa cuando las empresas deciden ajustar su nómina. No obstante, Gaviria (2004) estima que la reducción en los costos directos propiciada por las menores indemnizaciones serían, como porcentaje del salario, de un máximo de 1,2% para los trabajadores de diez o menos salarios mínimos y de 2,8% para el resto de trabajadores. Cabe señalar que la Ley establece también que solamente se aplicará a aquellos trabajadores que, en el momento de entrar en vigencia, tuviesen menos de diez años de antigüedad en la empresa.

Entre los segundos trimestres de 2002 y 2003 (las cifras se refieren a las 13 áreas metropolitanas principales), la estabilidad de los trabajadores asalariados en sus empleos había caído tanto en las microempresas (hasta 10 empleados) como en las

empresas de más de 10 ocupados. En 2004, después de la reforma, se nota una mejora en la estabilidad, sobre todo en las firmas de más de 10 empleados. En las microempresas, la probabilidad que tiene un trabajador de llegar al año 5 pasó del 20,5% (2002) a 15,9% (2003) y comenzó a elevarse otra vez (16,4% en 2004). La de llegar al año 10 había bajado de 9,1% a 8,1% y volvió a elevarse a 9,6% y la de llegar el año 20 había caído de 2,8% a 2,1% y volvió a elevarse a 2,7%. En las empresas privadas de más de 10 trabajadores, la probabilidad de llegar al año 5 bajó de 31,6% a 27,7% entre 2002 y 2003 y se recuperó parcialmente en 2004 (30,3%). La de llegar al año 10 mejoró sustancialmente en 2004 (16,7%, 15,5% y 18,3%). La de llegar al año 15 y 20, que había caído, ha comenzado a recuperarse. No obstante, los impactos plenos de la reforma sobre la estabilidad y productividad de los trabajadores sólo se podrán apreciar en el largo plazo.

6. Los datos del SENA sobre la evolución del número de aprendices y los de las encuestas empresariales ponen de presente dos hechos básicos

a. Lo que ve todo el mundo: que el número de aprendices patrocinados por las empresas se ha elevado considerablemente. En efecto, el número de alumnos con contrato de aprendizaje (alumnos SENA y alumnos entrenados por ECAP) pasó de un promedio de 32.500 (2000-2002) a 72.000 en 2003 (para junio de 2004 la cifra era de 60.970, pero puede elevarse para finales del año). El incremento es sustancial (se multiplicaron

por 2,2 en 2003 frente al promedio anterior).

Estos resultados (apenas obvios porque la Ley 789 es muy dura con las empresas evasoras) es confirmado por las encuestas empresariales realizadas en el país (la realizada por Alejandro Gaviria para Bogotá y la de la ANDI para todo el país). *Dura lex* que tiene una ventana de escape (pagar multas en dinero en vez de contratar aprendices: la monetización de la cuota): cerca del 10% de las cuotas de aprendices se “paga en dinero” (algunas empresas no necesitan aprendices y consideran esa obligación como un impuesto).

b. Lo que no ve todo el mundo: que, a pesar de lo anterior, el número total de alumnos en formación de aprendizaje (con patrocinio empresarial o del propio SENA) no parece haber aumentado sustancialmente. Dejando de lado los formados por las ECAPS (casi nada hasta 2002; unos 14.600 en diciembre de 2003), los del Sena eran en promedio (datos a diciembre) unos 121.000 entre 2000/2002. Para 2003 alcanzaron la cifra de 100.770 y para junio de 2004 la de 111.223. El número total no parece haber sobrepasado sustancialmente las cifras históricas, lo que resulta muy preocupante.

7. No conviene echar atrás la reforma laboral

Nuestras estimaciones sugieren que los efectos de la reforma laboral de 2002 sobre el volumen de empleo han sido considerables, aunque quizá no serán en los cuatro años (2003-2006) tan grandes

como pensaba el Gobierno. No conviene echar esta reforma para atrás, no solo por lo anterior (la opinión pública suele desconfiar, no sin razón, de los modelos de los economistas) sino, además, porque la calidad del empleo (formalización, salarización, estabilidad y mayor cobertura en seguridad social, entre otras) ha venido elevándose, particularmente en las grandes ciudades, y porque, contra lo esperado por los detractores de la reforma, la extensión de la jornada diurna no incrementó la jornada semanal media de los trabajadores asalariados, ni redujo los salarios medios mensuales. En vez de efectos perversos, el empleo de buena calidad se incrementó.

En cambio, es preciso corregir algunos aspectos de la reforma (o, mejor, de los decretos reglamentarios) que no están marchando bien. Entre estos se cuentan, principalmente, una buena reglamentación del contrato de aprendizaje para hacerlo extensivo (no en derecho, que ya lo es, sino en los hechos) a la educación media. Habría que introducir cambios legales o reglamentarios como estipular que, cuando se aplica a la educación media, un cupo de aprendizaje pueda “mover” varios alumnos (vgr. cuatro, cada uno con una dedicación del 25% cada año para una formación de 6 meses en dos años) y los “apoyos de sostenimiento” del aprendiz durante su fase práctica no serán cancelados al alumno en dinero, sino trasladados directamente a los colegios.

Una revisión de los programas de apoyo al desempleado y los subsidios para la creación de nuevas plazas de trabajo que no están funcionando adecuadamente: a

junio de 2004 se habían entregado 69% de los recursos disponibles para el subsidio al desempleo y 36% de los recursos disponibles para programas de capacitación; el programa de micro crédito y el régimen especial de aportes evidencian problemas de demanda, lo que sugiere a su vez problemas de diseño (Gaviria, 2004).

Conclusiones

Como se sabe, desde 1996 se inició una fuerte desaceleración de la economía, que culminó con la gran contracción de la producción global a finales de la década (1998-1999). Los últimos cinco años (2000-2004) pueden caracterizarse como de recuperación que, aunque modesta e inestable al principio (2000-2001), ha venido consolidándose. Este comportamiento de la actividad económica en la segunda mitad de los noventa se tradujo en fuertes alzas en la tasa de desempleo, en el empleo informal, en el subempleo y, en general, en un empobrecimiento de los hogares. La recuperación posterior ha comenzado a modificar esta situación.

En efecto, la tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas, que se situó en 18,7% en 2000, se ha reducido desde entonces, aunque todavía se encuentra en niveles altos; el porcentaje de informalidad del empleo en las principales ciudades –que había caído de 54% (1992) a 52,5% (1996)- aumentó casi 10 puntos para el 2002 (61,2%). Recientemente ha comenzado a bajar. El subempleo se disparó entre 1997 y 2002 y comenzó a reducirse desde 2003. Por su parte, los ingresos

reales medios de los trabajadores aumentaron en los noventa, cayeron después y sólo en 2004 han empezado a recuperarse. Por el contrario, el salario mínimo real cayó en casi toda la década de los noventa y desde 1998/1999 se ha incrementado en forma importante.

La coyuntura laboral reciente muestra que, después de su extraordinario dinamismo en 2003, el empleo global se está desacelerando. No obstante, la economía (particularmente urbana) sigue generando empleos de buena calidad a tasas aceptables, es decir, ha venido reemplazando empleos “malos” por empleos “buenos”. Por eso la generación *neta* de plazas de trabajo no es tan considerable como en 2003 (las buenas aumentan pero las malas se reducen). Y, por eso, porque la calidad del empleo sigue mejorando y, con ella, los ingresos de los hogares, las familias han comenzado a retirar del mercado laboral a sus miembros secundarios (la participación laboral se ha reducido), haciendo que el desempleo siga bajando a pesar de que la ocupación total no crece como lo hizo en 2003. En cambio, en las pequeñas cabeceras y en las áreas rurales la calidad del empleo ha comenzado a deteriorarse.

La estrategia de empleo del Gobierno descansa en un conjunto de políticas dirigidas a recuperar el crecimiento económico, fortalecer la capacitación y calificación para el trabajo, ampliar la cobertura de la educación básica y superior, flexibilizar algunos aspectos de la legislación laboral con el propósito de facilitar el funcionamiento de este mercado y ampliar los mecanismos de protección social de la población desempleada, ade-

más de los programas de apoyo directo al empleo. En consecuencia, la reforma laboral no es sino una de las estrategias con que cuenta el Gobierno para responder al reto del desempleo. Esta reforma pretende remover una serie de obstáculos que limitan la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo productivo. Aún más, solamente algunas de sus disposiciones tienen efectos directos y rápidos sobre la demanda de trabajo.

Con el propósito de estimar los impactos de la reforma sobre la generación de empleo, se usó una ecuación doble logarítmica, ajustada en diferencias, donde los parámetros del PIB y los salarios son las elasticidades simples. Esta ecuación supone que el empleo está determinado principalmente por factores de demanda. Contiene, además, dummies para los tres períodos de cambio estructural, cuyos parámetros miden el cambio que estas reformas pueden tener sobre las elasticidades empleo/PIB y empleo/salarios.

Los resultados muestran un alza de la elasticidad empleo/PIB desde 2003, que puede atribuirse, sobre todo, a la ley 789 de 2002. Esta flexibilizó la distribución de la jornada laboral entre horas diurnas y nocturnas y entre días normales y festivos, fenómeno que fue reforzado por el artículo 51 de la Ley. Probablemente, la reducción de los costos de despido hizo también a los empresarios menos precautelativos en el enganche de nuevos trabajadores. Al hacerlo tendió a elevar el empleo por unidad de PIB. Por su parte, aunque las elasticidades del empleo frente al salario mínimo (cercana a -0,47) y a los salarios calificados (cercana a -0,10) han sido bastante estables, la elasticidad

frente a los “salarios” no calificados ha sufrido cambios considerables: se redujo durante los noventa y volvió a elevarse, casi duplicándose, desde 2003.

Así las cosas, resulta posible estimar con el modelo lo que hubiera pasado en ausencia de los cambios en las elasticidades generados por la reforma (al PIB y a los salarios). El resultado es que el empleo en las siete áreas metropolitanas más importantes hubiera sido, en promedio para el período 2003(1) a 2004(2), 3,4% más bajo. Ello significa que unos 219.000 empleos se explicarían principalmente por la reforma. Y si se extrapolara esta cifra (el 3,4%) al caso de las 13 principales áreas metropolitanas, la reforma explicaría unos 260.000 empleos de los cerca de 7,8 millones de empleos medios 2003-1 – 2003-4. Esta magnitud no puede considerarse despreciable.

¿Puede generar los empleos estimados por el Gobierno en los cuatro años? Aunque no es una tarea fácil, dado que los impactos de estas reformas tienden a reducirse con el tiempo, ello dependerá, entre otros aspectos, de la dinámica de la actividad económica y de los salarios reales. En todo caso, la reforma contribuyó a una mayor asociación entre crecimiento económico y generación de empleo. Sin embargo, una política salarial inadecuada podría reducir o anular los efectos positivos de la reforma sobre el empleo.

La reforma laboral ha contribuido también a otros impactos favorables: un incremento innegable en la calidad del empleo en las grandes ciudades; la estabilidad del empleo asalariado ha comenzado a elevarse en las empresas de más de 10 trabajadores, pero los efectos definitivos sólo se verán en el largo plazo, y algunas de las ocupaciones más dinámicas subieron ligeramente la jornada semanal, muchas la redujeron, pero casi todas han visto crecer el salario real por mes y por hora y la cobertura de la seguridad social.

Desafortunadamente, aunque el número de aprendices patrocinados por las empresas se ha elevado considerablemente, el número total de alumnos en formación de aprendizaje (con patrocinio empresarial o del propio SENA) no parece haber aumentado sustancialmente. El número total no parece haber sobrepasado sustancialmente las cifras históricas, lo que resulta muy preocupante.

En síntesis, por las razones señaladas, no es conveniente echar atrás la reforma laboral. Las consecuencias negativas que podría tener su reversión sobre el empleo y la estabilidad de los trabajadores no son despreciables. En vez de ello es preciso corregir algunos aspectos de la reforma (o, mejor, de los decretos reglamentarios) que no están marchando bien.

Referencias

- ALTENBURG, Tilman; QUALMANN, Regine y WELLER, Jürgen (2001). "Modernización económica y empleo en América Latina. Propuesta para un desarrollo incluyente". CEPAL. Serie *Macroeconomía del Desarrollo*, No. 2, Santiago de Chile.
- BERNAL, Raquel y CÁRDENAS, Mauricio (2003). "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996". *NBER*, Working Paper No. 10077.
- BARRERA, Felipe y CÁRDENAS, Mauricio (2003). "Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo". *Coyuntura Social*, No. 28, junio.
- CÁRDENAS, Mauricio y GUTIERREZ, Catalina (1997). *Impacto de las reformas estructurales sobre la eficiencia y la equidad*. En: CÁRDENAS, Mauricio (coordinador). *Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Hemos avanzado?* Bogotá, TM Editores, Fedesarrollo, CIID y Colciencias.
- CÁRDENAS, Mauricio; KUGLER, Adriana y BERNAL, Raquel (1998). *Labor Market Regulation and Employment in Colombia: 1976-1996*. Preliminar Version, mimeo, Fedesarrollo.
- GAVIRIA, Alejandro (2004). *La Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no?* Universidad de los Andes.
- HECKMAN, James J. (2002). "Flexibility and Job Creation: Lessons for Germany". *NBER*, Working Paper No. 9194.
- HECKMAN, James y PAGÉS, Carmen (2000). "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". *NBER*, Working Paper 7773.
- KUGLER, Adriana (2003). *The Effect Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from Colombian Labor Market Reform*. Mimeo.
- LASSO, Francisco Javier (2002). "Nueva metodología de Encuestas de hogares. ¿Más o menos desempleados?" Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Archivos de Economía*, Documento No. 213, noviembre.
- LÓPEZ, Hugo y RHENALS, Remberto (1998). "Evolución macroeconómica reciente, impactos sobre el mercado laboral y retos futuros para la generación de empleo". *Cuadernos del CIDE*, No. 5, diciembre.
- LORA, Eduardo (2001). "Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo". BID. Documento de trabajo del Departamento de Investigación, No. 462. Washington, D.C.
- LORA, Eduardo (2004). "Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa". *Coyuntura Social*. Edición especial 15 años.
- MARTÍNEZ, Hermes (2003). "¿Cuánto duran los colombianos en el desempleo y el empleo?: Un análisis de supervivencia". *Documentos CEDE*, No. 35, diciembre.

- Misión de Empleo (1986). “El problema laboral colombiano: Diagnóstico, perspectivas y políticas”. *Economía colombiana*. Serie Documentos, Separata No. 10, agosto-septiembre.
- NÚÑEZ, Jairo y BERNAL, Raquel (1998). “El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo”, 1976-1998. DNP. *Archivos de Economía*, Documento No. 97, septiembre.
- OCAMPO, José Antonio (1987). *El régimen prestacional del sector privado*. En: OCAMPO, José Antonio y RAMÍREZ, Manuel (editores). *El problema laboral colombiano: Informes de la Misión Chenery*. Bogotá, Contraloría General de la República.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO—OIT. (1998). *Panorama Laboral 1998*. OIT Informa, No. 4. Lima (Perú).
- REYES, Álvaro (1994). *El impacto de las regulaciones laborales sobre el mercado de trabajo: el caso colombiano*. En: MÁRQUEZ, Gustavo. *Regulación del mercado de trabajo en América Latina*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico, San Francisco (CA).
- ROBBINS, Donald (1996). *Stolper-Samuelson (Lost) in the Tropics? Trade Liberalization and Wages in Columbia: 1976-1995*. Harvard University.
- SÁNCHEZ, Fabio; SALAS, Luz Magdalena y NUPIA, Oscar (2003). “Ciclos económicos y mercado laboral en Colombia 1984-2000: ¿Quién gana más, quién pierde más?” *Documentos CEDE*, No. 13, mayo.
- SHIMER, R. (1998). “Why is the U.S. Unemployment Rate So Much Lower?” *NBER*, Vol. 13.